Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/4716
(zu Drucksache 7/4699)

09. 02. 76

Sachgebiet 2129

Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

zu dem vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes — Drucksache 7/2593 —

Bericht der Abgeordneten Schäfer (Appenweier), Dr. Gruhl und Wolfgramm (Göttingen)

I. Allgemeines

Der Gesetzentwurf wurde mit Datum vom 7. Oktober 1974 beim Deutschen Bundestag eingebracht und von diesem in der 125. Sitzung am 17. Oktober 1974 ohne Aussprache an den Innenausschuß federführend, dem Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und dem Ausschuß für Wirtschaft mitberatend überwiesen.

Zur Vorberatung des Gesetzentwurfs hatte der Innenausschuß eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in fünf Sitzungen ihre Empfehlungen erarbeitete. Der Innenausschuß hat seine Beratungen in der Sitzung am 28. Januar 1976 abgeschlossen.

Der Ausschuß für Wirtschaft stimmt in seiner Stellungnahme vom 14. Januar 1976 dem Gesetzentwurf in der vom Innenausschuß beschlossenen Fassung zu.

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit hat in seiner Stellungnahme vom 21. Januar 1976 ebenfalls dem Gesetzentwurf in der vom Innenausschuß beschlossenen Fassung zugestimmt und dabei aus gesundheitspolitischer Sicht begrüßt,

— daß für Sonderabfälle eine eigene Regelung eingeführt und durch Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt werden soll, welche Abfälle als Sonderabfall anzusehen sind;

— daß der Bundesminister des Innern ermächtigt werden soll, allgemeine Verwaltungsvorschriften über Mindestanforderungen an die Abfallbeseitigung, insbesondere die Beseitigung von Sonderabfall, zu erlassen;

— daß ein Betriebsbeauftragter für Abfall eingeführt werden soll, der betriebsseitig für eine ordnungsgemäße Abfallbeseitigung zu sorgen hat;

— daß die Straf- und Bußgeldbestimmungen verschärft werden sollen.

Die Gesetzesinitiative des Bundesrates wurde durch Schwierigkeiten bei der Beseitigung problematischer Abfälle veranlaßt. Ziel ist es, aufgrund der Vollzugserfahrung offenkundig gewordene Mängel des Abfallbeseitigungsgesetzes zu beseitigen, die Überwachungsmöglichkeiten zu verbessern, die vorgesehenen Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, einen Betriebsbeauftragten für Abfall einzuführen und die strafrechtlichen Bestimmungen zu verschärfen.

Nach Auffassung des Innenausschusses ist im Hinblick auf die bestehenden Schwierigkeiten bei der Beseitigung problematischer Abfälle in das Gesetz ein herausgehobener Abfallbegriff einzustellen, an den bestimmte Rechtsfolgen geknüpft werden. Der Innenausschuß hat hierbei einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Auffassungen der Bundesregierung und der Länder über die Notwendigkeit und Ausgestaltung eines herausgehobenen Abfallbegriffs gefunden. Während die Bundesregierung zunächst von dem Begriff „gefährliche Abfälle" ausging, an den in mehreren Vorschriften des Ge-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

setzes besondere Folgen geknüpft werden sollten, hielten die Länder zunächst nur in dem von ihnen vorgeschlagenen § 11 Abs. 3 eine Umschreibung der Gefährlichkeit bestimmter Abfälle für geboten. Der Begriff „Sonderabfälle", dessen Tatbestandsmerkmale sich im wesentlichen auf § 4 Abs. 1 Satz 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz stützen, findet nunmehr in folgenden Vorschriften Eingang: § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 1 a; § 6 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 3; § 11 Abs. 3 a; § 11 a Abs. 1 Satz 2; § 18 Abs. 1 Nr. 1 a und Nr. 5 a. Die den Begriff „Sonderabfälle" einführende Vorschrift des § 1 Abs. 1 a ist so gefaßt, daß der Begriff erst mit dem Erlaß der in Satz 2 vorgesehenen Rechtsverordnung vervollständigt wird und die Vorschrift damit erst dann vollziehbar werden kann. Diese Rechtsverordnung wird abschließenden Charakter haben, das heißt in der Rechtsverordnung nicht genannte Abfälle können nicht im Wege des Ermessens zu Sonderabfällen erklärt werden. Gegenwärtig verfahren die Länder nach einem Abfallkatalog, der sogenannten „Informationsschrift Sonderabfälle", weichen aber in der Beurteilung der Frage voneinander ab, welche der dort aufgeführten Abfälle als problematisch anzusehen sind. Dies führt zu einer unterschiedlichen Anwendung des Abfallbeseitigungsgesetzes in den einzelnen Ländern und damit auch zu Wettbewerbsverzerrungen. Die Rechtsverordnung zu § 1 Abs. 1 a wird zwar an die „Informationsschrift Sonderabfälle" anknüpfen, jedoch nur diejenigen Abfallarten übernehmen, die besonders geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen.

Einem seitens der Landwirtschaft geäußerten Bedenken, daß landwirtschaftliche Fahrzeuge, die häufig ohne Kennzeichen geführt werden dürfen und oft außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile abgestellt sind, unter die Regelung des § 5 Abs. 2 fallen könnten, hat der Ausschuß mit der Einfügung "wenn keine Anhaltspunkte dafür sprechen, daß sie noch bestimmungsgemäß genutzt werden" Rechnung getragen. Mit dieser Ergänzung — die im übrigen für die gesamte Vorschrift gilt — wird klargestellt, daß es für die Praxis wesentlich ist, an äußeren Merkmalen erkennen zu können, ob es sich bei abgestellten Fahrzeugen noch um Wirtschaftsgut oder um Abfall handelt.

Dem Vorschlag des Bundesrates, in einem neuen § 7 Abs. 3 die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung ortsveränderlicher Abfallbeseitigungsanlagen genehmigungspflichtig zu machen, folgte der Ausschuß nicht, da diese Anlagen in der Regel schon nach § 4 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz in Verbindung mit § 2 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 14. Februar 1975 (Bundesgesetzbl. I S. 499) genehmigungsbedürftig sind.

Der Innenausschuß folgte zur Beförderungsgenehmigung nach § 12 nicht dem Vorschlag der Bundesregierung, das Genehmigungsverfahren auf Beförderungsvorgänge mit Sonderabfällen zu beschränken, weil die Mehrzahl der Länder — jedenfalls noch für einige Zeit — aus ordnungspolitischen Erwägungen an der umfassenden Genehmigungspflicht festhält und dafür den damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwand in Kauf nehmen will. Der Ausschuß vermochte sich auch nicht dem Vorschlag des Bundesrates anzuschließen, Dritte, die im Auftrag der Körperschaften Abfälle einsammeln oder befördern, von der Genehmigungspflicht freizustellen, weil die Ordnungsfunktion des § 12 eine Freistellung nicht zuläßt.

Bei der Einrichtung des Betriebsbeauftragten für Abfall paßte der Ausschuß die Vorschriften den Regelungen über den Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz an, um die erforderliche Kongruenz dieser ineinandergreifenden Bereiche sicherzustellen; dabei wurden die für die Abfallbeseitigung geltenden Besonderheiten herausgehoben.

Nach Ansicht des Ausschusses soll durch eine Ergänzung des § 15 eine Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für Komposte erreicht werden, die aus Klärschlämmen und Abfällen gewonnen werden. Bedenken, die Qualitätsanforderungen könnten zum Beispiel für das Aufbringen von Jauche, Gülle und Stallmist gelten, sind nicht begründet. Auch die schon im geltenden Recht genannten Anforderungen (z. B. „Entgiftung") sind lediglich in einem sachbezogenen Kontext zu den jeweiligen Stoffen in § 15 Abs. 1 Satz 1 zu lesen.

Mit den Verbesserungen im strafrechtlichen Bereich entspricht der Innenausschuß der Auffassung des Bundesrates, daß eine bessere Ausgestaltung des § 16 nicht bis zum Inkrafttreten eines Sechsten Gesetzes zur Reform des Strafrechts — Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität — zurückgestellt werden sollte. Die vorgeschlagene Fassung lehnt sich an § 63 Bundes-Immissionsschutzgesetz an.

Soweit der Ausschuß den Gesetzentwurf unverändert gebilligt hat, wird auf seine Begründung (Drucksache 7/2593) verwiesen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

§ 1

Zur Einfügung des Absatzes 1 a wird auf die Ausführungen unter „Allgemeines" Bezug genommen.

§ 3

Die Einfügung des Absatzes 2 Satz 2 dient der Klarstellung des geltenden Rechts. Die Beseitigung von Schiffsabfällen fällt — soweit es sich nicht um Altöl handelt — unter die allgemeine Beseitigungspflicht nach § 3 Abs. 2 des geltenden Rechts. Die Vorhaltung von Containern, Mülltonnen und sonstigen Einrichtungen ist eine Erfüllung der Verpflichtung aus § 3 Abs. 2. Zugleich mit der Klarstellung wird festgelegt, wo während der Fahrt eines Schiffes entstandene Abfälle als angefallen gelten.

Durch die Einfügung der Worte „nur" und „soweit" in Absatz 3 wird klargestellt und unterstrichen, daß die grundsätzlich zur Abfallbeseitigung verpflichteten Körperschaften des öffentlichen Rechts von der Möglichkeit des Ausschlusses bestimmter

Abfälle nur nach eingehender Prüfung Gebrauch machen dürfen.

Die Änderung des Absatzes 4 ist eine Folge der Änderung des Absatzes 2.

§ 4

Nach Artikel 84 Abs. 2 des Grundgesetzes kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Vollzug des Abfallbeseitigungsgesetzes, zum Beispiel auch über Mindestanforderungen an die Abfallbeseitigung, erlassen.

Durch die Anfügung des Satzes 2 an Absatz 1 wird dieses Recht auf den Bundesminister des Innern delegiert. Die Ermächtigung hindert die Länder nicht, eigene Vorschriften in diesem Bereich zu erlassen, solange der Bundesminister des Innern von ihr keinen Gebrauch macht.

Nach dem eingefügten Absatz 1 a darf sich der Besitzer von Sonderabfällen dieser Abfälle nur entledigen, wenn er sich davon überzeugt hat, daß der Einsammler oder Beförderer nach § 12 „befugt" ist. Ferner muß der Abfallbeseitiger die Bereitschaft zur Annahme der Sonderabfälle durch eine Bescheinigung erklärt haben.

Die Einfügung in Absatz 3 ist eine Folge der Änderung des Absatzes 1.

§ 4 a

Die Vorschrift übernimmt in modifizierter Form den Vorschlag der Bundesregierung, daß die zuständige Behörde dem Abfallbesitzer Auskunft über vorhandene geeignete Abfallbeseitigungsanlagen zu erteilen hat. Diese Verpflichtung ist vor allem für die Beseitigung von Sonderabfällen von Bedeutung.

§ 5

Mit der Streichung des Wortes „ortsfeste" in Absatz 1, wird dem Bedürfnis entsprochen, den Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf bewegliche Anlagen zur Behandlung von Autowracks oder Altreifen auszudehnen.

Im eingefügten Absatz 2 Satz 1 wird abschließend geregelt, wann Kraftfahrzeuge oder Anhänger als Abfall anzusehen sind. Nach Satz 2 bleibt die Regelung von Form und Inhalt der Aufforderung nach Satz 1 den Ländern durch Rechtsverordnung überlassen. Damit kann den besonderen Gegebenheiten für diesen polizei- bzw. ordnungsrechtlichen Eingriff im jeweiligen Land hinreichend entsprochen werden.

§ 6

In Absatz 1 Satz 3 ist nunmehr festgelegt, daß die Abfallbeseitigungspläne der Länder aufeinander abgestimmt werden sollen.

In Absatz 1 Satz 4 ist die besondere Berücksichtigung der Sonderabfälle in den Abfallbeseitigungsplänen vorgeschrieben.

Von der Einfügung eines Endtermins zur Aufstellung der Abfallbeseitigungspläne ist abgesehen worden, weil ein derartiger Termin lediglich zur rein formalen Erfüllung des gesetzlichen Auftrages führen dürfte.

Die Aufstellung der Abfallbeseitigungspläne nach Absatz 1 erfolgt nach besonderen landesrechtlichen Verfahren (§ 6 Abs. 2), die in der Regel eine Anhörung anderer Institutionen vorsehen, so zum Beispiel die Beteiligung von Ausschüssen der Parlamente der Länder. Ohne Einhaltung dieser meist zeitraubenden Verfahren hat nach dem neuen Absatz 3 in einem vorläufigen Plan eine Beschreibung des Ist-Zustandes im jeweiligen Land, bezogen auf vorhandene geeignete Abfallbeseitigungsanlagen für Sonderabfälle, zu erfolgen.

§ 7

Die Änderung der Überschrift erfolgt unter dem Gesichtspunkt, daß das Genehmigungsverfahren neben dem Planfeststellungsverfahren an Bedeutung gewinnen soll.

Die Neufassung des Absatzes 2 erleichtert es, unter bestimmten Voraussetzungen das Planfeststellungsverfahren durch ein Genehmigungsverfahren zu ersetzen.

Dem Vorschlag des Bundesrates, eine Genehmigungspflicht für die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung ortsveränderlicher Anlagen einzuführen, wird nicht entsprochen, da ein solches Verfahren zu besonderem Verwaltungsaufwand führen dürfte. Im übrigen wird auf die Ausführungen im Teil „Allgemeines" verwiesen.

§ 7 a

Die Vorschrift, die in ihren Grundzügen dem § 9 a des vom Bundestag beschlossenen Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes entspricht, ist weiter dem Abfallbeseitigungsgesetz und dem vom Bundestag beschlossenen Verwaltungsverfahrensgesetz angepaßt worden. Der aus dem Wasserecht stammende und im Abfallrecht mißverständliche Begriff des „Unternehmers" ist durch den Begriff „Träger des Vorhabens" ersetzt worden. Der vorzeitige Beginn der Ausführung ist an das öffentliche Interesse an diesem Beginn gebunden (Absatz 1 Nr. 2).

In Absatz 2 Satz 2 ist die bisherige Verweisung auf § 8 Abs. 2 durch eine ausdrückliche Regelung über die Stellung einer Sicherheitsleistung ersetzt worden.

§ 8

Die Prüfung personenbezogener Elemente (persönliche Zuverlässigkeit, Fachkunde) ist an sich in dem auf Anlagen bezogenen Planfeststellungverfahren nicht üblich. Andererseits ist die Prüfung subjektiver Voraussetzungen in anlagenbezogenen Genehmigungsverfahren anderweitig bekannt, so zum Beispiel in dem atomrechtlichen Genehmigungsver-

fahren nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 Atomgesetz. Da von Abfallbeseitigungsanlagen Beeinträchtigungen für die Allgemeinheit ausgehen können, wenn die für die Errichtung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes verantwortlichen Personen nicht die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen, wird die in Absatz 3 Nr. 1 a enthaltene Regelung getroffen.

§ 11

Die Änderungen zielen auf Erleichterungen des Vollzugs bei der Überwachung der Abfallbeseitigung ab.

Absatz 2, der sich in der Praxis nicht bewährt hat, wird durch die Anzeigenpflicht des Absatzes 3 a ersetzt.

Die Besitzer von Sonderabfällen (Betreiber von Einrichtungen, in denen Sonderabfälle anfallen, Einsammler und Beförderer, Betreiber von Abfallbeseitigungsanlagen) sind zur Führung von Nachweisbüchern verpflichtet.

Nach geltendem Recht (§ 11 Abs. 3) besteht die Pflicht zur Führung von Nachweisbüchern nur auf Verlangen der Behörde, wird also durch Verwaltungsakt begründet. Dieses aufwendige Verfahren bleibt zukünftig für die Überwachung in begründeten Einzelfällen vorbehalten, in denen die Kontrolle der Beseitigung von Abfällen, die nicht zu den Sonderabfällen zählen, geboten erscheint.

§ 11 a

Die Vorschrift, die § 53 BImSchG entspricht, schreibt die Bestellung des Betriebsbeauftragten für Abfall in Absatz 1 Satz 1 nur für ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen vor; weiter ist in Absatz 1 Satz 2 für den abfallerzeugenden Bereich auf Anlagen abgestellt, in denen regelmäßig Sonderabfälle anfallen.

§ 11 b

In Absatz 1 Nr. 4 und 5 der Vorschrift, die weiter dem § 54 BImSchG angeglichen ist, erfolgt eine Unterteilung in die Bereiche Abfallerzeugung und Abfallbeseitigung. Absatz 1 Nr. 4 folgt dem Grundgedanken des § 5 Nr. 3 BImSchG, von vornherein so wenig Produktionsabfälle als möglich entstehen zu lassen, indem Reststoffe aus der Produktion weiterverwertet werden, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar ist. Für den Bereich der Abfallbeseitigung (Absatz 1 Nr. 5) kommt neben der herkömmlichen Beseitigung der Abfälle (z. B. Deponie) auch ihre Verwertung in Betracht (z. B. durch Kompostierung, Verbrennung zur Energiegewinnung).

§ 11 c

Vorbild für diese Vorschrift ist § 55 BImSchG. Neben der Angleichung an die letztgenannte Vorschrift ist hervorzuheben, daß anders als beim Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz in Absatz 2 vom Betriebsbeauftragten für Abfall neben der Zuverlässigkeit die Sachkunde verlangt wird. Die Forderung nach Fachkunde geht gegenwärtig mangels allgemein gültiger Berufsbilder zu weit.

In Absatz 3 Satz 3 wird ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, daß die Aufgaben des Betriebsbeauftragten für Abfall im Einzelfall auch von einem Betriebsbeauftragten eines anderen Umweltschutzbereiches wahrgenommen werden können.

§§ 11 d bis 11 f

Die Vorschriften sind redaktionell überarbeitet und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (§§ 56 bis 58) weiter angeglichen worden.

§ 12

In Absatz 1 Satz 2 wird die persönliche Zuverlässigkeit als besonderes Zulässigkeitsmerkmal beispielhaft genannt, um klarzustellen, daß eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit auch dann zu besorgen ist, wenn an der Zuverlässigkeit des Antragstellers oder der sonst für das Einsammeln oder Befördern verantwortlichen Personen Zweifel bestehen.

§ 15

Auf die Ausführungen im Teil „Allgemeines" wird verwiesen.

§ 16

In Absatz 1 sind in Anpassung an § 63 Abs. 1 BImSchG die Worte „und dadurch das Leben oder die Gesundheit anderer gefährdet" gestrichen worden, um den bestehenden Schwierigkeiten bei der Anwendung des § 16 Rechnung zu tragen.

Die Ausgestaltung der Vorschrift zum abstrakten Gefährdungsdelikt macht es erforderlich, Handlungen im Sinne von § 16 Abs. 1 Nr. 2 geltender Fassung künftig als Ordnungswidrigkeit gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 zu ahnden. Ferner wird auch das Errichten oder die wesentliche Änderung einer Abfallbeseitigungsanlage ohne die erforderliche Planfeststellung oder Genehmigung nur noch als Ordnungswidrigkeit geahndet (§ 18 Abs. 1 Nr. 2).

Die Strafandrohung des § 16 wird der Strafandrohung der §§ 63, 64 BImSchG angeglichen.

§ 18

Die Vorschrift ist im Hinblick auf die vorgenommenen Änderungen redaktionell überarbeitet worden.

§ 18 a

Die vom Bundesrat als § 18 Abs. 3 vorgeschlagene Ergänzung des Gesetzes wird in eine besondere Bestimmung aufgenommen. Zugleich wird die Einziehung auch auf Straftaten nach § 16 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 bis 5 ausgedehnt.

§ 21 Abs. 5, § 22 Abs. 1, 1 a und 6 Satz 4, § 25 Abs. 3 und 8

Zur Erleichterung sogenannter Massenverfahren im Planfeststellungsverfahren werden diese Vorschriften den entsprechenden Vorschriften in dem vom Bundestag beschlossenen Verwaltungsverfahrensgesetz angepaßt. Die vom Bundesrat in § 30 a vorgeschlagene Regelung wird dabei voll aufgegriffen und lediglich aus systematischen Gründen den einschlägigen Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes zugeordnet.

§ 29 a

Die Einführung der gesetzlichen Anzeige- und Nachweispflicht in § 11 Abs. 2 berührt Sicherheitsinteressen der Bundeswehr. Aber auch über den Bereich der Sonderabfälle hinaus erscheint für die Beseitigung anderer Abfälle eine Ausnahmevorschrift im vorgesehenen Umfang aus Sicherheitserwägungen geboten.

Absatz 1 Satz 1 knüpft bei § 3 Abs. 2 an. Der Bund ist für bestimmte Abfälle beseitigungspflichtig. Absatz 1 Satz 2 regelt die Zuständigkeit nach dem Vorbild des § 19. Nach Absatz 2 kann der Bundesminister der Verteidigung Ausnahmen von den Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes und den auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zulassen.

In Absatz 3 ist klargestellt, daß die Absätze 1 und 2 nicht im Land Berlin gelten.

§ 30

Die Vorschrift wird gestrichen, weil die Harmonisierung mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz im Rahmen der Rechtsbereinigung stattfinden soll, um deren Vorbereitung der Bundestag die Bundesregierung bei der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes am 15. Januar 1976 — Drucksache 7/4494 — ersucht hat. Eine Vorabregelung durch § 30 nur für das Abfallbeseitigungsgesetz erscheint unzweckmäßig.

Artikel 2

Die Ermächtigung enthält wegen des Umfanges der vorgesehenen Änderungen auch die Beseitigung von Unstimmigkeiten der Paragraphenfolge.

Artikel 3

Die Vorschrift wird unverändert übernommen.

Artikel 4

Das Inkrafttreten des Gesetzes wird auf den 1. Januar 1977 festgelegt, weil der Begriff „Sonderabfälle" noch bis zu diesem Zeitpunkt durch Rechtsverordnung der Bundesregierung auszufüllen ist.

Bonn, den 9. Februar 1976

Schäfer (Appenweier) **Dr. Gruhl** **Wolfgramm (Göttingen)**

Berichterstatter